

использовании политических и дипломатических средств, от принудительной дипломатии, которая ссылается на применение силы или, по крайней мере, на угрозу ее использования. Миссии СНГ очень часто воспринимаются как инструмент для реализации интересов России в бывшем СССР.

Проблема заключается в отсутствии беспристрастности СНГ. Надо подчеркнуть, что из-за географической и культурной близости, региональные организации могут иметь потенциально более сильный мандат на начало вмешательства чем другие государства. Во многих случаях такая же географическая и культурная близость причиняется к тому, что вмешавшиеся региональные организации, воспринимаются скорее как стороны конфликта, чем нейтральные посредники. Это особенно очевидно во время операций, проводимых Содружеством Независимых Государств, в котором доминирует одно сильное государство – Россия.

Список библиографических ссылок

1. Устав ООН // Организация Объединенных Наций : офиц. сайт. URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-i/index.html> (дата обращения: 16.04.2018).

2. Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников Содружества Независимых Государств // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств : офиц. сайт. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=536> (дата обращения: 16.04.2018).

Получено 21.10.2019

УДК 342.51

Олександр Олександрович АВДЄЄВ,

кандидат юридичних наук, старший викладач

кафедри кримінального права і кримінології факультету № 1

Харківського національного університету внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0003-4203-8165>

ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЯК СКЛАДОВОГО ЕЛЕМЕНТУ МЕХАНІЗМУ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Необхідність модернізації змісту вищої освіти, її інтеграції до міжнародних принципів, вимог, критеріїв та стандартів обумовлює необхідність у створенні та функціонуванні ефективної системи державного контролю у цій сфері. А низка недоліків щодо надання вищими навчальними закладами освітніх послуг, які є наслідком недовіри сучасної системи державного контролю за вищими навчальними закладами України, лише підтверджують важливість та необхідність його функціонування.

Слід зазначити, що державна діяльність, на відміну від індивідуальної побутової діяльності особи, виникає не з власних потреб органів та посадових осіб, які її здійснюють, а на підставі наявних та прогнозованих майбутніх потреб суспільства. Це пов'язано з тим, що сутність держава полягає у існуванні не заради самої себе, а задля її суспільства. Державна діяльність має здійснюватися з урахуванням потреб суспільства, бути спрямована на їх задоволення, а також забезпечувати захист прав, інтересів зазначеного суспільства та гарантувати його стабільність.

Державний контроль проводиться центральними і місцевими органами управління освітою та Державною інспекцією навчальних закладів при Міністерстві освіти України. Положення про центральні державні органи управління освітою, про Державну інспекцію навчальних закладів при Міністерстві освіти України затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Також у Порядку здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, затверджені Наказом Міністерства Освіти і Науки України, закріплено, що функції здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів покладені на: Міністерство освіти і науки України, Державну інспекцію навчальних закладів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні навчальні заклади, органи управління освітою обласних.

Президент України як глава держави і гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, здійснюючи так званий президентський контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України: видає укази і розпорядження з питань вищої освіти, які є обов'язковими до виконання на території України; розглядає перед внесенням на затвердження Верховною Радою України розроблені Кабінетом Міністрів України загальнодержавні програми з питань освітньої діяльності; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними педагогічних і науково-педагогічних працівників.

За своїм конституційно-правовим статусом Президент України не відноситься ні до однієї з трьох гілок влади. Натомість, він, як голова держави, визнається гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1].

Цілком зрозуміло, що поряд з іншими правами людини він покликаний гарантувати і право на освіту. Свій контролюючий вплив Президент здійснює шляхом видання указів та розпоряджень щодо освітньої діяльності, які мають загальнообов'язкову юридичну силу на всій території України. Так, Указ Президента «Про національну доктрину розвитку освіти» визначає основні стратегічні напрямки розвитку української освіти. В межах своїх повноважень Президент України призначає та звільнює з посади Міністра освіти і науки України, надає доручення Кабінету Міністрів

України, наприклад, розробити та затвердити Державну програму розвитку вищої освіти, передбачивши, зокрема, заходи щодо вдосконалення системи управління вищою освітою, впорядкування мережі вищих навчальних закладів з урахуванням загальнодержавних та регіональних потреб у фахівцях з вищою освітою, до подання у Верховну Раду України розглядає зазначені державні програми реформування та розвитку освіти і науки, підписує міжнародні угоди про співпрацю, зокрема, в сфері освіти. Також, за Конституцією, Президент встановлює президентські відзнаки та може нагороджувати державними нагородами, зокрема, нагороджуваними суб'єктами можуть бути працівники науково-педагогічного кадрового складу вищого навчального закладу

Найбільший об'єм контрольних повноважень за діяльністю вищих навчальних закладів України має Кабінет Міністрів України, який: розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти законів з питань освітньої діяльності, які потребують законодавчого врегулювання, в межах своєї компетенції самостійно приймає відповідні правові акти; визначає згідно із законодавством потреби у витратах на освітню діяльність; забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, у тому числі виділення в повному обсязі бюджетних асигнувань на потреби освітньої діяльності; розробляє і вносить на затвердження Верховною Радою України загальнодержавні програми у сфері освітньої діяльності.

Повноваження Кабінету Міністрів визначаються Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України». До зазначених повноважень відносяться: забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, проведення бюджетної, фінансової політики; забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави, тощо [2]. З викладеного вище можна зробити висновок, що державний контроль з боку Кабінету Міністрів України за діяльністю вищих навчальних закладів реалізується через такі заходи як: розробка, прийняття та внесення на затвердження до Верховної Ради України державних програм розвитку та реформування освіти та науки, розробка та подання на розгляд парламенту законопроектів щодо освіти та відповідної діяльності вищих навчальних закладів, виконання Державного бюджету в частині видатків на забезпечення здійснення освітньої діяльності, надання доручень Міністерству освіти і науки України. Крім зазначеної діяльності, Кабінет Міністрів України має право в межах своєї компетенції видавати нормативно-правові акти.

Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, здійснюючи державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів, діють як органи загальної компетенції. Крім них, державно контролюючу функцію виконують також органи, які спеціально уповноважені на здійснення такого контролю. Таким органом є Міністерство освіти і науки України, відповідно до статті 5 Закону України «Про освіту», а також згідно з Положенням про Міністерство освіти і науки України, в якому чітко визначено, що Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, науково-педагогічної діяльності, наукової діяльності у системі вищої освіти та інтелектуальної власності [3].

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади – Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України – реалізує контрольні повноваження шляхом: здійснення аналітично-прогностичної діяльності; формування стратегічних напрямків розвитку вищої освіти, розроблення програм розвитку вищої освіти, стандартів вищої освіти, визначення нормативів матеріально-технічного, фінансового забезпечення вищих навчальних закладів, а також перевірки їх дотримання; здійснення перевірки дотримання вимог стандартів вищої освіти, державного інспектування, ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів; погодження статутів вищих навчальних закладів; організації виборів, затвердження та звільнення з посад керівників підпорядкованих йому вищих навчальних закладів, а також погодження затвердження на посаду керівників вищих навчальних закладів комунальної і приватної форм власності; організації та проведення атестації педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань; перевірки дотримання нормативно-правових актів про вищу освіту в усіх вищих навчальних закладах незалежно від форми власності і підпорядкування.

Відповідно до своїх повноважень, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України виконує контролюючу діяльність у таких формах: здійснює нормотворчу діяльність – видає накази, розпорядження, розробляє та подає на узгодження до Кабінету Міністрів України законопроекти щодо питань у сфері освіти, які потребують правового врегулювання; визначає стратегічні напрямки розвитку вищої освіти та завдання, які необхідно вирішити на цьому шляху; аналізує та накопичує міжнародний досвід у сфері діяльності вищих навчальних закладів; аналізує наявний стан освіти та його відповідність нагальним потребам суспільства, перевіряє якість та ефективність здійснення освітньої діяльності шляхом проведення інспектувань, ліцензування та акредитації, прогнозує її подальший розвиток, з урахуванням міжнародного досвіду розробляє державні стандарти вищої освіти та програми її вдосконалення і розвитку; розробляє нормативні вимоги щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення вищих навчальних закладів; вносить пропозиції та надає висновки з питань реорганізації державних вищих навчальних закладів, погоджує їх статuti та кандидатури на посади керівників вищих навчальних закладів незалежно від форм власності; контролює додержання державних стандартів під час здійснення освітньої діяльності вищими навчальними закладами усіх форм власності, забезпечує високий рівень професійної діяльності педагогічних та науково-педагогічних працівників шляхом підвищення кваліфікації та проведення атестації, опікується підвищенням їх кваліфікації шляхом організації та проведення атестації педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій,

педагогічних та вчених звань. Також Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України в межах своєї компетенції може здійснювати міжнародну співпрацю, зокрема, укладати угоди з питань вищої освіти.

Суб'єктами зовнішнього контролю є й інші центральні органи виконавчої влади (міністерства, відомства, комітети), які здійснюють так званий спеціалізований контроль [4, с. 3] за окремим напрямком (напрямами) діяльності вищих навчальних закладів. Тобто, як контролюючі органи іншої відомчої належності відносно підконтрольних їм структур – вищих навчальних закладів, вони здійснюють міжвідомчий контроль за дотриманням останніми земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства, законодавства з охорони довкілля, виконання державних вимог під час атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, тощо.

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах здійснюють місцеві державні адміністрації. Як суб'єкти зовнішнього державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, вони мають такі повноваження: реалізують державну політику в галузі вищої освіти; забезпечують виконання законодавства щодо всебічного розвитку та функціонування української мови у вищих навчальних закладах; беруть участь у здійсненні ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів; перевіряють дотримання законодавства щодо працевлаштування випускників підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; здійснюють контрольні заходи щодо дотримання вимог якості вищої освіти; залучають спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок вищих навчальних закладів; витребують відповідну статистичну інформацію та інші дані від керівників вищих навчальних закладів; дають згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження з питань освітньої діяльності.

Особливе місце в системі спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади в сфері освіти займає Державна інспекція навчальних закладів, що діє при Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України. Вона здійснює державний контроль за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форм власності з метою забезпечення єдиної державної політики в галузі освіти [5]. Здійснюючи контроль за діяльністю вищих навчальних закладів, зазначена інспекція виконує аналітично-прогностичні функції, тобто аналізує стан діяльності вищих навчальних закладів з точки зору її відповідності потребам суспільства, вимогам законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, а також адекватності освітньої діяльності вищих навчальних закладів державному курсу в сфері вищої освіти та покладеним на них завданням. Крім обов'язків, Державна інспекція навчальних закладів наділена також певним об'ємом прав для виконання покладених на неї державою завдань.

Органи місцевого самоврядування, як суб'єкти державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, в межах своєї компетенції: забезпечують виконання державних програм у галузі вищої освіти; затверджують за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки статuti підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; перевіряють дотримання вимог законодавства щодо доступності і безоплатності вищої освіти. Органи місцевого самоврядування можуть утворювати постійні та тимчасові контрольні комісії, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування, зокрема, з питань перевірки діяльності вищих навчальних закладів України.

Крім Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України в системі державної виконавчої влади є й інші органи, що здійснюють державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів. До таких органів належать міністерства, крім Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, відомства, комітети, інспекції. Причому, контроль може здійснюватися як державним органом, якому підвідомчі вищі навчальні заклади, що контролюються, так і органом іншої відомчої чи галузевої приналежності.

Важливе значення у сфері контролю за діяльністю вищих навчальних закладів мають місцеві органи державної виконавчої влади. Згідно з Конституцією України, до них належать місцеві державні адміністрації в областях і районах, містах [6]. Вони також наділені певним об'ємом владних повноважень, що дозволяють місцевим державним органам влади в межах підпорядкованої їм територіальної одиниці здійснювати контроль за діяльністю вищих навчальних закладів. Головними напрямками їх контролюючої діяльності є: контроль за державною мовною політикою у вищих навчальних закладах; контроль за відповідністю якості надання освіти державним вимогам; вони витребують згідно із законом «Про державну статистику» від осіб, що керують вищим навчальним закладом, необхідні статистичні дані; в межах своєї компетенції, визначеної законодавством, видають розпорядження з питань освіти та освітньої діяльності.

Судовий контроль спрямований на безпосередню охорону та захист конкретних суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів суб'єктів так званих освітніх правовідносин. Специфіка цього контролю у тому, що він здійснюється судом не як окремий вид діяльності, а в межах іншої специфічної державної діяльності – правосуддя.

Висновок. Таким чином, щодо проблем державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України ми відносимо такі, що потребують нагального вирішення: приналежність їх представників до різних гілок влади; відсутність чіткого законодавчого визначення їх системи та повноважень; відсутність їх організаційно-штатного зв'язку із вищими навчальними закладами; наявність обмежених контрольних повноважень у більшості із них, у зв'язку з чим вони не мають права самостійно втручатися в оперативну діяльність вищих навчальних закладів, самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності.

Список бібліографічних посилань

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 21.12.2006 № 514-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 25. Ст. 241.

3. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 19.12.2006 № 1757. *Офіційний вісник України*. 2006. № 51. Ст. 3410.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 2004. 584 с.
5. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 413 с.
6. Про Державну інспекцію навчальних закладів при Міністерстві освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2001 № 1614. *Офіційний вісник України*. 2001. № 49. Ст. 2197.
7. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів : наказ М-ва освіти і науки України : від 25.01.2008 № 34. *Офіційний вісник України*. 2008. № 9. Ст. 231.

Одержано 31.10.2019

УДК 347.254

Ольга Євгенівна АВРАМОВА,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри цивільного права та процесу факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-1941-9894>

РОЗВИТОК ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА КРИЗЬ ПРИЗМУ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ

Постійне оновлення норм житлового законодавства призводить до певного розгалуження фактично існуючих житлових правовідносин та їх нормативного регулювання. Кожне проголошення проведення реформування тій чи іншій сфері призводить до виникнення нових норм правового регулювання якість яких постійно знижується. Однією з негативних тенденцій є прийняття нормативних актів, що не враховують міжнародні стандарти прав людини та засади конституційних норм, зокрема вимоги ч. 3 ст. 22 Конституції України: «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [1]. Наведена норма практично не враховується при розробки нових нормативних актів у сфері житлово-комунальних послуг, надання житла внутрішньо переміщеним особам тощо. Тому розвиток житлового законодавства, з урахуванням міжнародних стандартів прав людини є актуальною тематикою для юридичної науки, і буде розглянуто на приклади реформування житлово-комунального законодавства.

Проблемність законодавства про житлово-комунальні послуги, обумовлено фактичними та юридичними чинниками:

- 1) економічна складова полягає у підвищенні цін на енергоресурси, відсутності прибутку підприємств житлово-комунального, заборгованості населення за надані житлово-комунальні послуги;
- 2) кліматичні чинники при формуванні тарифів житлово-комунальних послуг повинні враховуватися у зв'язку з холодними зимовими умовами країни, різними регіональними особливостями розташування водних ресурсів, характер місцевості, в зв'язку з чим змінюється протяжність мереж тощо;
- 3) технічна складова полягає у зношеності мереж та обладнанні;
- 4) юридичні чинники полягають у існуванні міжнародних стандартів у сфері достатнього/адекватного житла, що потребує формування тарифів, субсидій із урахуванням основоположних прав людини.

Економічна складова полягає у зростанні боргів підприємств, що надають житлово-комунальні послуги (далі підприємства ЖКГ). Про це свідчать наступні статистичні дані: заборгованість населення зі сплати за житлово-комунальні послуги на кінець лютого 2019 року склала 69,4 млрд грн, на кінець лютого 2019 року зросла на 6,8 млрд грн. Для порівняння: за 2018 рік заборгованість зросла на 23,3 млрд грн. Протягом одного місяця 2019 року борг виріс на третину від суми за увесь минулий рік [2]. Наведене вказує, що підприємства не отримують прибуток, що відбувається на можливості оновлення обладнання, сплати зарплатні. Наприклад, влітку 2019 р. сформувався двомісячний борг по зарплаті робітникам «Харківських теплових мереж», заборгованість із заробітної плати становить майже 100 млн грн [3]. Такий стан, необхідно враховувати і при приватизації підприємств ЖКГ, оскільки, з одного боку, вкладання інвестицій у неприбутковій сфері є непривабливою для інвесторів, з іншого новий власник буде вимушений постійно підвищувати тарифи, що у свою чергу буде призводити до відмови населення від послуг ЖКГ.

Кліматичні чинники при формуванні житлово-комунального законодавства є одними із первинних, оскільки вони мають вплив на необхідність надання тієї чи інших комунальної послуги, її доставку. Клімат України відрізняється від європейських країн холодними зимами, наявністю великих водних ресурсів, тому наводити приклади скільки сплачують у країнах ЄС є недоцільним внаслідок різних кліматичних умов. Наприклад, у більшості країн ЄС відсутнє центральне опалення внаслідок більш теплої зими. Відсутність цієї послуги знижує тарифне навантаження на населення країни. Крім того, зміни клімату призводять до необхідності перегляду правил опалення багатопверхових будинків, прив'язка початку опалюваного сезону до конкретної дати (15 жовтня) є недоцільним, оскільки первинним є температура повітря. Тому кліматичні умови повинні об'єктивно враховуватися при формуванні нормативних актів житлово-комунального законодавства.